

# 地方自治体議会の調査立法事務機構の現状と課題

市村 充章

はしめに

## 一 自治立法活動の現状

- 1 機能不全の二元代表制
- 2 知事部局への議員の依存関係とその原因

## 二 自治体「立法府」の役割の増大

- 1 地方分権による条例制定権の変化
- 2 自治体議会の本来の役割の回復

## 三 議会調査部門

- 1 議会の役割 「議会主義」の確認
- 2 議会機構と調査スタッフ 国会を例として
- 3 都道府県の議会機構と調査法制スタッフの位置づけ

## 四 立法政策過程における調査担当職員の仕事

- 1 政策循環の中での調査と法制執務
- 2 調査担当職員が担うべき任務
- 3 政治的中立性

結論

## はじめに

地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（第一四五回国会法律第八七号、平一一・七・一六公布）（「地方分権一括法」と通称。以下、地方分権一括法という。）が平成一二年四月に本格施行され、これによって、地方自治体の意思決定能力は、法制度上格段に拡大されることとなったとされている。

市町村の意思決定機構については、戦後の法制度が二元代表制（大統領制）を採用したことにより、長と議会の二重構造を持つている。今回の法改正により、制度上、地方自治体にとって重要な意思決定が議会の議決なく行われるようなことは、例外的な場合を除いてはありえないこととなり、今回の地方分権の推進は、必然的に議会の意思決定の制度的範囲を拡大するものとなっている。

元来、民主主義の要である法治主義の原則は、地方自治体としての最終的判断権を、長ではなく合議制の自治立法機関である議会の役割とするように要請するものである。その最重要の判断決定は、条例の制定改廃の立案、審査、議決という立法過程において保障されている。

たしかに日本国憲法体制下では、地方議会は、明治憲法体制下におけるよりはるかに議決機関としての権限強化が図られており、今回の分権改革はそれを大幅に進めるものであるように見える。ところが、日本の地方議会の活動実態をみるなら、明治以来、行政機関に対する承認機関であるかのような位置に押しやられ、戦後も二元代表制といいながら、実際には強大な長の権限の下に貧弱な機構として存続してきたと評価するほかない。

このような、議会の実質的機能が充実しない形では、地方分権のどのような進展も、本質的な意味において地方自治

の発展をもたらさずに違いない。

では、その二元代表制のために期待される機能を発揮するには、現在の議会に何が不足しているのだろうか。そこには、議会事務局機構の規模能力、特に、調査・法制執務を担う部門の決定的な不足と不備があることが指摘できるのである。

見落とされがちであるが、地方議会が独自の立法能力を身に付けるためには、行政の主体である地方自治体の首長（知事・市町村長）と彼らの補助機構としての長部局に対し、全く独立した立場で議会の調査立法活動を支える専門的職員（スタッフ）が必要なのである。このスタッフの職務は、民主主義と地方自治にとって死活的に重要な役割を有している。そして議会の理想と現実とのかい離は非常に大きく、これをどう改善するかは大きな課題であるとみるべきである。

本稿では、そのような立場から、地方自治体議会の調査と立法の事務のあり方を検証してみたい。

## 一 自治立法活動の現状

### 1 機能不全の二元代表制

戦後地方自治における統治機構の根本原理は、二元代表制と多元主義にあるとされてきた。大統領制又は首長制ともいわれる二元代表制の要素は、（一）議会と知事の双方が住民の直接公選によって住民代表として選出され、（二）議会

と行政機関（長と行政委員会）の権限が並立し相互に抑制均衡を図るところにある。

二元代表制の法的根拠は、憲法が第九三条第二項において「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」と規定したところに求められる。憲法が二元代表制を採用した理由は、制定時の見解によれば、

- (一) 両者について住民の意思を直接反映させることで民主的な政治行政を期す。
  - (二) 議会と長が相互に牽制し、均衡と調和の関係を保持し、公正で円滑な自治の運営を図る。
  - (三) 長を議会から独立させ、一定期間の任期を保障することで計画的で効率的な行政運営を実現する。
- ためのものだとされている。

しかし、採用された制度が、はたしてこの二元代表制の目的によく適合するものであったのかどうかは疑問のあるところである。

たとえば、我が国の地方制度には、法定主義と同時に画一主義も採用されたため、人口数百人の村でさえも相当数の議会議員と長の両方を選出しなければならない（地方自治法第八九条）ことなど事態にあわない制度が行われている。そのことは、議会の人件費（議員報酬等）が無駄だから合併によって合理化するべきだというような本末転倒な議論が生じる原因となっている。住民自身による町村総会で議会に代えるという制度が地方自治法上規定されてはいても、旧自治省（現総務省）はその活用を実質的に強く抑制してきたため、短期間の事例が数例があるのみである。

また、世界的には、小さな自治体において両者を公選で選ぶという制度は少なく、政治行政全体を議会中心に行い、行政はその内部の委員会が合議体として行ったり、議長が市長となるなどという制度が多い。

小さな地方自治体において二元代表制を徹底することから生成される状況は、つまり、この理由の（三）にある長の議会からの独立と行政運営の「計画性」「効率性」の達成という点に集約されるかもしれないのである。

民主的な政治行政、相互の牽制という二元制導入の理由づけの正当性には、以下に検証するように、条例制定改廃の議決実態、定数削減の動向、住民参加の政治の採用などの動向からは、知事のみ権限が強く議会主義に対する危機的現象が指摘できることから見て、制度運営の結果論として大きな疑問がある。

#### （1） 条例の議決実態

地方議会とは、議事機関であり地域的な法令である「条例」の議決権を有する。この条例とは、憲法上の「条例」より狭く、議会の議決を経て制定される地方自治法上の「条例」を指す。条例制定権は完全には議会に属しておらず、法制度上、長にも条例提出権、専決処分として条例を制定する権限、及び法規性のある「規則」の制定権を広範に認めている。

つまり、対等な二元代表制であると説明しながら、議会の立法に関する権限は長に影響されやすい法的構造を持たされているのであり、長に対して議会の立法機関としての権能は完全には確立されていない。そもそも、法令上、議会を「立法機関」と表現することは慎重に避けられており、価値的に透明な「議事機関」と呼ばれているのである。

そして、現実に議会が審議する条例の実態をみるならば、平成一三年の一都道府県あたり条例案審議状況（全国都道府県議会議長会調）によれば、条例案提出件数は、知事の提出にかかる条例案は合計二、九六五件で、一都道府県平均六三・一件であり、一方、議員提出の条例案は合計一五三件、一都道府県平均三・三件に過ぎない。知事提出条例案と

議員提出条例案の比率は実に一九対一と圧倒的な格差がある。つまり、議会は条例の制定改廃の審議と議決を通じた活動においてこそその真価を問われる存在であるにもかかわらず、議会側から条例案が提出されることは極めて少なく、議会は、基本的に知事の提出条例案を審議しているに過ぎないという状況にある。

では議会での審議の結果として、知事案は多少でも影響を受けて修正されあるいは否決されることが日常にあるのかといえば、知事提出条例案の原案可決率は九九・六％であり、ほとんどすべての知事提出条例案は、その原案のおり議会で可決成立しているのが実情である。

じつは、この平成一三年の議員立法の割合は五％にとどまり、少ないように見えるが、それでも、この年は次の事情によって、議員提案件数が多かったのである。議会の会派のための政務調査費等が認められることとなって、全国的にこれを定める条例案が議会側から提出され、特に増加しているのである。この他にも、議会事務局、委員会構成、議員報酬の改定など、議会にとって内部手続的な条例の制定改廃は、議会側が形式だけでも作成提出するのが普通なので、そうしたものを除くと、独自の条例（法規性、住民に対する拘束性を有する条例）の制定改廃案件は、ほとんどみられないといえる。

同議長会の調査では、この年、議会側から「行政条例」的条例は一三件程度しか提出されていないという。ここで、行政条例というのは、分権一括法による改正前に地方自治法に存在した行政事務条例と分類されるもの、（旧）地方自治法第一四条第二項で「普通地方公共団体は、行政事務の処理に関しては、法令に特別の定めがあるものを除く外、条例でこれを定めなければならない。」と条例制定を義務づけられていた、公権力をもつて行う事務で、住民の権利を制限し、自由を規制するものを指していると思われる。行政事務は、その性質から、法治主義の原則にのっとり、住民の

代表で構成する議会の議決によって定めるべきであるという考えにより、必ず条例によってその処理を行うことと規定されてきたものといえる。

ちなみに、「行政事務」は、（旧）地方自治法第二条第二項に、公共事務（地方自治体の本来の権限に属する事務、講学上は固有事務と呼ばれた）と団体委任事務（法令に基づいて地方自治体に委任された事務）の文言に続けて「その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する」との文言を追加されたものであり、公共事務、団体委任事務とともに地方自治体が処理する事務の一類型であった。

ただし、この事務区分は、戦後の自治制度の歴史の中で形成されてきた便宜的な側面があることに注意しておく必要がある。まず、戦前の大日本帝国憲法下における地方自治制度では、地方団体には条例を制定する権限はあるものの、条例には行政罰を付すことだけが認められ、刑事罰を付けることはできなかった。戦後制定された地方自治法において、初めて刑事罰を付して、条例の実効性を確保できるようになったが、地方自治体が処理できる事務は、公共事務と国等から委任された団体委任事務に限られ、条例に基づいて衛生・交通・産業などにおける警察的取り締まりなどの権力的行政を行うことは認められなかった。昭和二年の最初の地方自治法改正の際、こうした権力的行政を条例で行えるように「行政事務」が自治体の事務に追加されたのである<sup>①</sup>。

もっとも、地方自治体の処理する事務にかかるこれらの三分法は、かならずしも截然としたものといえないものがあつたようである。地方分権一括法によって、地方自治体の事務についての概念区分は完全に変更され、地方自治体の処理する事務は、創設された自治事務と法定受託事務の二種類の区分のいずれかに属すべきものとされ、それ以外には事務の種類を認めないことが地方自治法上に明定された。これは基本的には機関委任事務を廃止し、国の無限定な関与

を排除するためのものであるが、その整理のなかで「行政事務」という事務区分も廃止されることとなった。

従来の枠組みでは、そもそも「その他の行政事務で」という文言から行政事務の定義と範囲を読み取るのは困難で、住民の権利義務をあきらかに制限するものであっても、地方税の賦課徴収を定める税条例の諸規定は行政事務条例なのかどうか明らかとはいいがたかつたし、公共事務、団体委任事務の中でも、「これまで漫然と、権利を制限したり、義務を課したりする事項に関する規定を規則等に設けている場合」<sup>2</sup>も実際にはかなり存在していたようである。

地方分権一括法による地方自治法改正後は、これらの区分がなくなり、行政事務関係諸規定は削除された。しかし、住民に義務を課し、自由を制限するような規定がなければ、条例に最終的な実効性が伴わないので、地方分権を進める限り、条例の強制力の担保手段はますます必要になるといえる。その一方で、法治主義の原理からは、行政に対する侵害留保の原則が保たれなければならない。ただし、侵害留保の原則は諸説があるために、単純に、住民に義務を課し、自由を制限する場合には条例で定めなければならないとしたのである。こうして全文改正された同法第一四条第二項は「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によりなければならない。」という表現となったのである。

この結果、権利義務に関して長が規則で定めることができるのは、法律若しくはこれに基づく政令又は条例により規則等によることとされている場合又は直接長等が処理し若しくは措置を講じることとされている場合、及び庁舎管理などのように地方自治体の管理権限に基づいて私人に対する行為制限が認められる場合に限定されることとなった。従来認められていた機関委任事務（廃止された）であった場合や公共事務など行政事務ではなかった事務の場合には、このような公権力の行使は、規則を根拠とすることはもはや容認されず、条例の根拠が義務づけられることとなったのである。



る。議会が審議議決する条例の範囲は、それだけ射程が拡大し、かつ重要性を増したのである。一般的にはこれらは必  
要的条例事項と称されることとなった。

しかし、地方議会の議員提出条例案の中で、このような性質を有するものはいまだに非常に少なく、たとえば、宮城  
県ピンクチラシ根絶活動条例案、同男女共同参画条例案、福島県農業・農村振興条例案、千葉県暴走族及び暴走行為者  
等の追放の促進条例案、長野県治水・利水ダム等検討委員会条例案、三重県リサイクル製品利用促進条例案、落書きの  
ない美しい奈良をつくる条例案、ひろしま教育の日を定める条例案、鳥取県非営利公益活動促進条例案、鳥取県社会貢  
献活動促進条例案、鳥取県民参画によるまちづくりの推進条例案、高知県放置自転車の発生の防止及び処理の推進条例  
案などごくわずかで、しかも可決されなかったものが多い。

議会が、実態として、もし知事提出の議案を原案どおり成立させるだけの機能を果たしているに過ぎず、自ら自治立  
法、すなわち法規性のある条例案を策定し提出することが皆無に近いのであれば、分権時代にあつて、議会の機  
能と構造の關係は根本的に問い直す必要があるであろう。

## (2) 定数削減

つぎに、地方議会の議員の定数は多く削減する程よいとする意見が根強く、実際に経常的にあちこちの議会で定数削  
減のための条例案が可決されている。

平成一四年の全国都道府県議会便覧（全国都道府県議会議長会事務局）によれば、平成一四年七月一日現在の都道府  
県議会の法定定数は、全体で三、一〇一人、条例定数はすべての都道府県で定めているが、二、九一〇人であつた。六・

二%の削減である。それでも都道府県では、削減は顕著というほどではないし、削減していないところも多い。岐阜県の六一人を五一人に削減したのが目立つ程度である。しかし、市町村では、定数削減ははるかに進んでいる。

議員の定数については、明治時代から、法定定数制度を採用し、法律又は勅令で、都道府県、市町村の態様に人口規模にしたがって「法定定数」として定めてきたが、地方自治法の昭和二年改正の際に、この法定定数を条例（減数条例）により削減してもよいとし、多くの地方自治体においては、経費節減等を名目に削減条例を制定してきており、国の行政はこれを後押しする姿勢を示してきた。平成十一年に成立した地方分権一括法は、さらに進めて法定定数制度を条例で定数を定めることを義務づける条例定数制度に改め、その上限を法定した。上限の範囲内であれば各自治体は条例で自由に定数を増減できるから自主組織権を高めることになるのだという説明がなされたが、上限数は、市町村に關しては削減実態を反映した数値を基に設定しており、実質的には、これは、定数削減をしてこなかった市町村に対して議員数削減を迫ることが狙いであつたとみるほかはない。この改正事項は平成十五年一月から施行された。

多くの場合、定数削減の理由は、行政改革や、民間企業の厳しいリストラ努力への協働姿勢の表明としてなされているようである。しかし、そもそも議員定数が法定されていたのは、それだけの人員が議会運営に必要なだと認識されたからであつて、過剰な削減は、議会の本来的な機能にも影響を及ぼすことになるだろう。議会の議員定数は、本来民主的議会活動に必要な適正数はいくつか、という観点から考えるべきものであるが、定数削減のための法改正の政府側説明は何もこの点について触れていない。<sup>3</sup> 安易に削減がよいこととされているのは理念的におかしい。行政改革を推進し、分権を進めるためには、議会の機能強化が図られることこそが必要であるはずなのであるのに、逆に削減するということについて、論理的な説明がなされていない。それでも、平成一〇年の地方分権推進計画（閣議決定）で、これを「議

会の活性化」の内容として掲げているのは、人数が少ない方が活性化することになりかねず、論理的とはいえないものである。

### (3) 住民参加

最近、地方自治体の行政部局においては、住民の直接の意見聴取、政策決定過程への参画が進められつつある。その趣旨は、行政施策に民意を反映し、住民との協働を目指すということであり、非常によいことのように見える。

ただし、住民参加の様々なしくみは、地方議会に対して憲法とその下の法体系が与えた役割との整合性が十分に図られていないというわけではない。そのため、住民参加は、そのしくみが住民投票のような意思決定への直接参政制度に近づけば近づくほど、議会からの抵抗感は強くなるのである。議会側からみれば、住民参加とは、長が住民代表による合議制機関である議会の存立基盤を掘り崩し、「喝采による政治」を実現しようとしていると解釈されやすい。

それは根拠がない懸念ではない。地方自治体だけでなく、国の内閣、行政府もまた、審議会政治を国会に対する自らの正統性を主張するために活用してきたからである。

地方自治体においては、住民参加制度の典型的なものとして、たとえば長がその権限の下に委員会、懇談会、協議会、市民会議などを設け、総合計画原案や自治的条例案のとりまとめなど政策的課題についての諮問を行う例を数多く挙げることができる。そのほとんどの場合、長の部局の担当者が期間と内容について相当の計画をあらかじめ立てており、当然人選についてもその方針にあった人材を想定して委員を集めているものである。全面的に公募だけで人材を賄えるということとはほとんど期待できない。

また、完全公募で人材を集めた委員会に検討を委ねることは、期待すべき結論に至るという保障もまったくなく、そのような試みが失敗に終わった事例も見られるので、行政部担当職員側がそのような危険を冒すことを躊躇してしまうのも当然のことである。公募委員は、住民であるとはいっても、別段、住民全体の代表としての性格はないのであるが、市民をあつめて結論を得たという外形は、長と行政担当者が住民の声を反映させつつ案を議会に出した：かのようにみえることから、マスコミ、政治的参加意欲のある住民などに強く支持されることとなる。

住民参加の委員会等に求められる答申・勧告・報告等の原案作成は、通常、せいぜい月一回の会合に参加するだけの委員達の手には余るものであり、結局、その会議体の外部者か、一部の者であるにすぎない行政部局の担当職員やコンサルティング会社により作成されることになる。

このような必然的ともいえる現実を考えれば、行政機関が、その政策立案過程に住民の公募参加による諮問的組織を介在させたからといって、議会の民主主義的代表という理念的機能を超える正統性を獲得するなどということは、やはりあり得ないというべきであろう。

この問題の本質は、実は、それでもなお住民が住民参加の方式を強く支持しているという点にあるのであろう。それは、政策立案決定過程において、いかに住民意思が反映されているという実感がいかということであり、長とその行政部局の施策の方針に対して、議会の存在感が（住民にとって）極めて薄いということである。

## 2 知事部局への議員の依存関係とその原因

### (1) 行政への依存

立法過程の前半を担う調査、立案、法制執務の部分を調査してみると、議会と長の部局との関係に存在している問題点が浮き彫りになる。

なにより議会における立法能力は極めて弱体である。議員達の条例案審査に際してこれを補っているのは、執行部の各部門担当の職員による広汎な協力である。地方自治体の議会では条例案に対する質疑を、その内容の細部にわたってしたいとするなら、そのための基礎的資料を議会内部で収集することは、一般的な自治体では現実的に困難である。地方議員が特別に専門知識をもつ立場にない限り、長の部局の担当職員に対して条例案の意味、必要性、問題点、統計的資料の提供を受けざるを得ないのである。これでは議会の議員の条例審査における行政機関側に対する立場が弱まらざるを得ないのは当然といえる。

それを決定づけるのは、次のような事情によると思われる。

長の部局の各部門は、その行政情報も法制度も、ともに国の各省縦割りの中で形成され、その下部機構的なくみを作っている場合が多い。憲法九二条により明確化された地方自治体の組織運営事項の法律主義と自治体制度の全国画一主義は、法制度を国の各種のマニュアルに沿って解釈し実行し、条例規則は憲法九四条によってこれに合わせることを要求してきたのである。

## (2) 機関委任事務の影響

各省の各部局は、戦後、地方への出先機関の設置を抑制され、全国への足がかりを失った代わりに、機関委任事務を大量に作りあげ、知事、市町村長、行政委員会及びその下で働く膨大な行政機構をその下部機関として手中に納めてきた。機関委任事務は、制度上、国の機関の聖域であつたため、基本的に地方議会の審査、議事権限の埒外に置かれてきた。このようなあり方も、機関委任事務が自治体の処理している事務の中で例外的な一部の事務だというならば許容されたかもしれないが、都道府県の事務の七、八割、市町村の事務の五割程度が機関委任事務であつたという状況は、結局のところ、大半の事務領域について、議会が地方自治体を取り巻く法体系に関して意思決定できなかったということであり、議会の意思動向は、地方自治体の全体的な施策には決定的な重要性を持ちえなかつたのである。

地方自治体議会には、平成一二年四月に廃止されるまでは機関委任事務に対する条例制定権は完全に否定され、公権力の行使を基本的に伴わない公共事務（固有事務）、国の法令が条例で制定することを規定している事項、最低限の法治主義の発現といえる（旧）行政事務条例（必要的条例事項）などに関してのみ、その立法機能発揮が求めらるに過ぎなかつたのである。

## (3) 公共事務に対する法令の制約

その公共事務（固有事務）に関しても、実際には議会の条例制定権の前には大きな制約があつた。GHQが指示して行われた昭和二三年七月の地方自治法改正は、二一項目の事務を地方自治体のために囲い込ませたが、そうした公共事務領域を除く、あらゆる行政分野において、国家の法体系は、各省大臣の所管する事務を包括的に規定し、都道府県、

市町村（機関委任事務の場合は長）の役割を自らの法令の中にすでに織り込んで全体として緊密な構造を構築してしまったので、国がまったく関与しない地方自治体の行政の領域というのは、すき間産業のようなものでしかない。

たとえば、住民基本台帳制度は、住民の居住関係の公証などのために行う市町村の典型的な公共事務（固有事務、現在では典型的な自治事務の一つ）として、地方自治体の自主的・自立的な権限で行うものであるとされてきた。それは、平成一二年まで地方自治法第二条第三項に地方自治体の事務の一つとして「一六 住民、滞在者その他必要と認める者に関する戸籍、身分証明及び登録等に関する事務を行うこと。」として明示されてきた中身であると考えられるが、そのような事務領域に対しても、国の省庁には、憲法第九二条の地方自治体組織運営に関する法律主義と九四条の「法律の範囲内」及び地方自治法第一四条第一項の「法令に違反しない限りにおいて」という条例制定権への留保が残されているため、各省は法令中に容赦なく詳細な規定を設けていったわけである。そうした中で、住民票の管理に関しては、総務省（旧自治省）所管の住民基本台帳法が、市町村の事務の内容、組織、運営について、詳細に規定をおき、運営の解釈の指針を綿密に示してきたため、現在にいたるまで市町村側には独自の解釈の余地はほとんどないという状況に置かれてきたのである。

先般の同法改正では、住民基本台帳は市町村の事務であることには触れず、都道府県の事務と国の各種機関に全国の市町村が管理する個人情報情報についてネットワークからの利用権限を規定し、単なる住民の居住関係の公証という目的を大きく変更する内容を盛り込んでいる。法的たてまえでは市町村の独自の事務であることとされているにもかかわらず、現実には市町村ができることといえば、個人情報保護のための不安が解消されるまでの一時的なネットワークからの自らのシステムの遮断という程度を超えることができないのである。

その一方で、国は悪質なサラ金業者や名簿販売業者といった個人のプライバシー問題の多い業者が住民基本台帳を閲覧することを禁止してはならないとし、地方自治体は現場にあつてその不合理を目にしているにもかかわらず、かろうじて対応できる程度に、これに制限を加えるにとどまっている。地方自治体にとつてもっとも自主性が高いはずの固有事務（現在の自治事務）ですら、国の各省の所管する法令で多くの事項が規定されてしまつてゐるため、条例で定めるべき内容というのは、きわめて限定されたものにならざるを得ないのである。ちなみに、この公共事務を具体的に列挙した第三項は、分権推進一括法により、整合性のない部分も多いとして削除されてしまつた。

歴史的経緯を考えれば、昭和二三年の地方自治体の事務分野を明定した改正だけでなく、昭和二四年、二五年に行われたシャウプ勧告において確立された地方自治三原則も、行政に関する責任の所在の明確化と国・地方間の事務配分における市町村優先の原則を掲げ、一つの分野の事務を国、都道府県及び市町村の間で役割分担をすることで行政の責任の所在が曖昧にされてきたことを問題視し、市町村が国の末端機関のように扱われることがないようにするため、事務を上下の役割分担としてではなく、確固たる分野として自治体に帰属させようとするものであつた。今回の自治法第二条第三項及び第六項の自治体の事務分野列挙条項を削除したことは、このような経緯に反して、同一分野での国・都道府県・市町村間の機能分担原理に再び道を開くことになりかねないという懸念を拡大させるものである。

#### (4) 必要的条例事項という条例制定に関する制約について

国と地方自治体の間で、このような縦系列の役割分担、すなわち縦割り行政が強く残存し又は勢いを増しているならば、それは、自治体の中心的意思決定である条例制定の実態にも強く影響が現れるはずである。実際に、条例制定の実



態は、国の法令の制定改廃に強く拘束されている。

地方自治体の制定条例を子細に検討すれば、国の法令の制定改廃に伴って各自自治体が条例の制定改廃を行わされているに等しいものが件数の半分以上を占めている。残りのほとんどは、国の法令の制定改廃に伴っているわけではないが、国の法制度が、地方自治体に対しその事務執行の前提として条例制定を求めているものである。それ以外の条例、つまり、自治体独自の法規性のあるような条例というものは、実は未だ皆無に近い状況であり、情報公開条例のようにある自治体がそれをあえて制定すると、盛んに報道され、他の自治体に模倣されるという現象はあるものの、そのようなことができる自治体独自で構想できる分野は実際には非常に狭く、国の法令が自治体の各分野の事務を網羅的に記述しているというのが真相であるといつていいと思われる。

その理論的な構造は、「必要的条例事項」と呼ばれているものである。<sup>④</sup> 必要的条例事項には、いくつかの類型があり、第一には、前述した「義務を課し、又は権利を制限する事項で、法令に定めがないもの」（自治法第一四条二項）にかかる事項、第二に、各種の国の法令において、地方自治体の規律については条例で定めることとしている事項、第三に、解釈上、事務の性質上条例で規律されるべきであるとされるものに区分される。

第一の類型に関しては、権利制限・義務賦課行為を行政が行うためには条例で定めている必要があるという意味であるから、自治体が、宣言的な条例ではなく法規性の強い条例を独自に作ろうとする努力をすることの障害となるようには思われない。

これに対して、第二の類型に関しては、憲法第九二条の自治体組織運営の法律主義と九四条の条例制定権の規定方法に由来するものであり、これを受けた自治法第一四条第一項を根拠として、国の各省は、各種法律を内閣から国会提出

する原案を作成する過程において、法令の仕組みの中に数多くの条例制定義務規定等を織り込んできた。

そこで、自治体の名称、議会議員の定数、議会の委員会、附属機関の設置、都道府県の局部・市町村の部課の設置、職員の定数、議員報酬、基金の設置など、組織運営についての地方自治法上の義務づけ及び組織運営に関する諸法（地方公務員法、警察法、消防組織法など）の規定だけでなく、行政作用の面において、広範な諸分野における法制、つまり、あらゆる各省所管の分野ごとに、条例制定を義務づける規定を置いている。当然ながら、行政作用に関して各分野の法令が条例制定を義務化するという場合、それは、権利制限・義務賦課行為に該当する事務にかかるものであることが多いわけであるが、この場合、そこで制定される自治体の条例は、その自治体独自の条例としてではなく、国から義務化された内容について制定されるのであり、おおむねは国の解釈に従わざるをえないこととなる。

いずれにせよ、地方自治体が行う事務に関して必要となる法規的な事項は、自治体の組織運営関係の法制に関しては地方自治法などの総務省を中心に所管されている諸法令によって必要的条例事項が詳細に規定され、また、諸分野での行政作用に関しては、国の各省が国の行政作用に関して定めてきた諸法令の中の自治体行政作用部分を必要的条例事項とする規定によって解釈が規定されており、結局のところ、地方自治体の制定改廃している条例のほぼすべては、これらの国の法令の網の目の中に組み込まれてしまっているのである。これが、地方自治体独自の「自治立法」が発展しない本当の理由であるといえる。

このような制度的状況のなかで、行政情報は長の部局の行政担当のもとに集中し、行政制度の運用を具体的にできるのは行政の担当者だけという状況が生まれるのは必然的な流れといえる。

これでは、議会は、地方自治体がかかわる法律政令を含めた膨大な法体系の中で、その地方自治体の全体的な法体系

を構築する役割を果たすどころか、断片的で個別的な条例案などが流れてくるのを待つほかない状況に置かれているというべきであろう。

#### (5) 条例案作成過程からの疎外

法体系の全体構造を知り、対処すべき問題を正確に把握できるのは、府省の部局から通知が流れてくる都道府県知事部局の担当部課と、その下でさらに通知がもたらされる市町村の部課の担当者だけであり、その結果、条例案の起案をするのも予算要求をつくるのも行政の担当課であるという状況が当然であるように思われてきた。

条例案の制定作業の性格は、強いていうなら自治事務（かつての公共事務）に分類できるであろう。その策定過程に関する具体的な作業過程を国の法令で規定しているものはない。二元代表制であるのに、条例案の提出者が行政機関側であるということを考えれば、もし制定作業を法的に位置づければ、説明困難な問題点も生じるであろうと思われる。そのような背景のもとで、条例案の策定のしくみについては、各地方自治体がそれぞれの流儀で行っているのが現状である。

とはいえその過程には自治体間で共通する流れがあり、都道府県においては、ほとんどの案件は所管の部局の事務担当係において原案の作成が行われ、法制上問題がないかどうかを審査するために法制係などの担当者と意見交換を行いつつ、条文が練られ、課長審査等を受け、その後、中枢部門の管理職等で構成される「法規審査委員会」などに定例会に先立って付議され、その決定を得ると、担当課で条例案の正式な起案が行われ、これが稟議制度に乗って知事の決裁を受け、条例案の提出に至るのである。市町村では、法制担当はこれよりはるかに弱体であり、一、二人が係として担

当することが多く、法規委員会のようなしくみをまがりなりにも設けていない市町村も多いようである。

全般的に、地方自治体では法制執務の担当者は手薄であり、研修体制も充分とは言えない。また、それぞれの事務の担当者においても、必ずしも立法に関する基礎知識が充分であるという保障もないのが現状であるといえそうである。もちろん、規模の小さい市町村では、その傾向はさらに強いことはいうまでもない。

そのような状況にあっても、長部局職員が円滑に必要な条例案を作成し、議会に提案できるのはなぜだろうか。

それは、条例の制定改廃が、多くの部分が国の法令の制定改廃に伴って求められる立案作業であるために、どのような条例の条項を制定改廃すべきかが明らかにされていることが多いことや、法令の規定に基づいて条例を制定すべきことが規定されているために、施設の設置管理のような、当該地方自治体が条例を制定することを義務づけられているものも多く、この場合には、先行する実例が集積されていてこれに倣って策定されることが多いことなどによるものである。そうした場合、立案に関して専門的な立法条の知識がとりたてて必要でない場合が多いわけである。とりわけ、国の法令の制定改廃に伴って条例を作成する必要がある場合、各省庁は、通知（かつては通達）を発し、条例のモデルにかつては条例準則、現在は条例（例）などの名称で、地方自治体に示すことが盛んに行われている<sup>5</sup>。特に市町村に対するものに条例（例）を示すことが多く、そのような場合には、地方自治体の担当職員は、示された条例（例）の条項を自らの条例の該当部分に当てはめればそれで条例案の原案ができてしまうのである。

以上の状況を考えれば、議会の議員が、独自の立場で条例案の起案を行うには、これに協力する部門と人材が極端に不足しているということが分かるであろう。長が提案した条例については、その長部局の職員は、議員の審査のために、自ら起案したものであるから協力を惜しまないであろうが、対案を出したり独自の自治立法を行うために議員が協力を

求めたとするなら、それに協力する合理性もなく、そもそも時間的あるいは能力的な余裕もないであろう。

### 3 審査と議員立法活動の不活性原因

以上述べたとおり、地方自治体の議会は、本来の二元代表制の一翼としての役割から考えると、条例案の審査及び議員提案活動が活性化しているとはおよそ言えないのである。その原因をもう一度まとめてみると、以下になるであろう。

（一）国の法令からの制約が強く自治的立法の余地が少ないことから、独自の条例案を議員提出するメリットがほとんどなかった。つまり、長の側でもほとんどの提出条例案において独自性を出しているわけではない。

（二）議員は専門知識に弱い。そうした実態から、行政に対して争う理由も見いだすことなく長に対してオール与党化している場合もある。

（三）調査と質疑内容の準備を長部局に依存している。自らの専用調査・立法スタッフがおらず、その動機も薄いことから、執行機関職員と協力関係に立った方がメリットが多い。

（四）議会議務局の立法活動支援体制が脆弱であった。伝統的に事務局の人員が抑制気味であった。

このように考えると、議会主義が危機にあるということと同時に、行政の主体が知事にあるのか行政機構にあるのか、政治と行政の役割が不明確になりがちであり、国の各省（庁）の統制が事務の性質を問わず根深く及んでいることがその背景にあることに注目せざるを得ない。議会の機能が弱体であるということは、長が優勢であるということばかりではなく、地方自治体の事務権限の自律性が、国の各省（庁）によって大きく制約されているということも意味してきたの

である。

## 二 自治体「立法府」の役割の増大

### 1 地方分権による条例制定権の変化

地方自治体の条例制定権は、地方分権一括法によつて、大きく拡大したとされている。具体的にいえば、地方自治体の条例制定権を定める地方自治法の第一四条第一項は改正はなされなかったが、機関委任事務の制度廃止が実現したために、機関委任事務であつた大量の事務のほとんどすべては地方自治体の事務（自治事務と法定受託事務のいずれか）に帰属することとなり、同法第二条第二項の事務となつたため、従来の機関委任事務はほぼすべて自治体の事務として条例制定権が及ぶものとなつた。

機関委任事務が廃止されたということは、同時に、機関委任事務を通じて行われてきた国による包括的指揮監督権が廃止されたということでもある。指揮監督の多くは通達で行われ、事務処理に関して一般的に定めることも個別具体的に定めることもできたし、国の機関との協議の義務づけや必置規制を行うこともできた。

また、地方自治法の旧第一四条第二項の行政事務については、前述したようにこれを廃止し、これに換えて同項には「必要的条例事項」が規定された。新しい条項は、住民その他に対して、「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」と規定し、従来とは異なる

り、地方自治体における事務であれば、すべて、住民などの権利義務にかかわる規定は、長の定める規則等ではなく、議会の定める条例によつて規定されなければ効力を有しないこととなった。

同法三項、四項に規定されていた市町村の行政事務に関しては、都道府県が自らの条例で必要な規定を設けることができるという通称「統制条例」は、分権の対等協力の理念にふさわしくないとして廃止された。原理的には、市町村は都道府県からの統制を受けずに権利義務の制限を条例で課すことができるようになったわけである。

自治法第一四条第一項が認める地方自治体の条例制定権の対象（第二条第二項の事務）は、機関委任事務と行政事務の廃止消滅にともなつて、地方自治体の事務のすべてを指すこととなり、その事務は公共事務と団体委任事務の形骸化した区分は廃棄されて自治事務という新類型の中心部分となり、機関委任事務だった事務でなお地方自治体が処理することとなった事務は、自治事務か法定受託事務かに振り分けられることとなった。自治事務も法定受託事務も、条例制定権の対象の範囲のものである。つまり、議会の条例制定権は、地方自治体がどのような形であれ処理する事務のすべてについて、基本的に及ぶこととなり、議会の権能の範囲と地方自治体の事務処理の範囲が戦後初めて一致したということになる。

同時に、従来から通達その他さまざまな形で行使されてきた国からの地方自治体行政への関与に関しては、関与は、法定主義の原則（法律又はこれに基づく政令の根拠を要する）、一般法主義の原則（地方自治法に関与の基本ルールを定める。関与は目的達成のために必要最小限のものとし、かつ、地方自治体の自主性及び自立性に配慮する）、公正・透明の原則（関与の手続きは、書面交付、許認可等の審査基準、標準処理期間の設定、公表等について定める）によることとし、機関委任事務を根拠として存在してきた通達行政は（概念として）廃止されることとなった。このことは、

たとえば例規通達として府省が拘束力のある取扱方針やあるいは条例準則を地方自治体に対して発することができなくなったということを意味している。そのかわりに認められたのは法定受託事務に限っては、その事務処理をするに当たつての必要最小限度の「処理基準」を示すということであり、処理基準ではあらたな事務を義務づけることはできないとされている。もちろん、参議院において地方分権一括法の附帯決議中に「既に発出している通達は、今回の改正の趣旨に則り適切に整理することとし、いわゆる通達行政が継続されることのないようにすること」と明記され、それは、総務省の「新版逐条地方自治法」ぎょうせい九七〇頁においても確認されているところである。それでは、前述の条例(例)とは何者であろうか。従来は条例準則として、拘束力のある性格を有していたとも考えられるが、その形式は似ていても、単なる技術的な助言にとどまるかとも思われる。地方自治体は、条例(例)を通知されたとしても、これに従う義務はないのである。

このように、地方分権一括法は、国の統制を法制度上からかなりな程度払拭し、ほとんど抜本的に条例制定権の範囲を拡大したといえる。

## 2 自治体議会の本来の役割の回復

このような分権改革の流れは、地方自治体の自治立法権を拡大し、地方自治体においては、条例制定の重要性への覚醒がおきつつあるといつてよいかもしれない。多くの自治体において、自治立法をいかに行うかということを検討し、職員の法制執務研修を急ぎつつある。というのは、地方分権一括法の成立によって、機関委任事務の廃止後、引き継がれる事務の各種の手数料徴収について、各自治体ごとに条例で定めなければならないということになったのであるが、



当時の自治省は、地方自治体が要請したにもかかわらずモデル条例を示さず、各自治体の自発的な策定を促したからである。各自治体は、手数料条例策定に奔走し、結局は例規集を作成している出版企業にそのモデルを依存したといわれている。分権改革の結果、自治体にとっては条例準則がない状況下で独自の条例案を作成する能力が要請される時代になったわけである。

分権に平行して、国の法令にない自治立法を制定する動きも徐々に加速しつつある。それは、国の法制化に先立つ情報公開条例、まちづくり条例、ばい捨て禁止条例などである。これらには先例もなく、実効性を確保するため公権力の行使を伴う規定をもつものも次第にふえつつある。これらの条例案の策定には、立法作業に関して従来ものとは比し格段に高い専門性が要求されることはあきらかである。

同時にその条例制定権の拡大は、長と議会のとり扱う事務の対象範囲が一致したということも意味しており、議会は、従来のいささか形式的儀式的な条例案の審査から、独自性と法的拘束力をもつ法規性のある条例案の実質的な審査ができる体制に変わることが要請されている。独自立法領域の拡大は、議会の役割の変容を招き、議会は「議事機関」から実質的「立法機関」へと移行しつつあるのかもしれない。

こうした議会の審査、条例案提案能力の強化は、その基盤となるべき議会調査部門が強化されなければ実現は困難であろう。地方自治体においては、現在、議会事務局は小規模であり、従来総務課、議事調査課（政務調査課）、図書室などに区分されていたものの、議事運営、議会の庶務、会議の記録などを行うことがその職務の実質的な多くを占め、本来の意味では調査立法事務のための能力があったとはいいたい組織であった。しかし、現在、議会事務局の一部、三重県議会、鳥取県議会、岩手県議会などでは「スタッフ機関」としての確立を目指す動きがあるようである。

### 三 議会調査部門

#### 1 議会の役割 議会主義の確認

ここまで見てきたように、議会の条例制定権の範囲が拡大したことは、日本の地方自治にとって、本来期待される姿への一種の正常化を意味しているといえる。しかし、議会が条例制定権を形式的には行使できていても、実質的には長及び行政機関の提出した条例案の追認機関であるかのような状況があることも確認され、それは大きな問題を含んでいる。

その背後には、法律とこれに基づく政令で地方自治体の自治事務、法定受託事務のあり方を規定し、その法令の目的の範囲内で条例の制定を求めたり、条例制定を容認したりするものが、実は非常に多いということ、法令に則した条例を地方自治体に求めるときには条例（例）のようにモデルを示し、それが受け入れられているということなど、国の行政による行政機関への強い影響力があるということも確認された。議会は、実体的には行政に対して副次的な役割にとどめられようとしている側面があり、それは実は国からの行政の影響力行使と裏腹の関係にあるといえるのである。

民主主義の根幹は「法による行政の原理」によって支えられている。議会の地位と権威、その裏付けである立法能力は高められなければならない。地方自治体が定める自治立法というものは、規則、計画、要綱などではなく条例においてのみ実現が可能である。原理的には、その自治立法としての条例の立法主体は、行政の長ではなく議会が担うべきである。その議会が、条例を審査し議員自ら制定改廃する能力を身に付けるためには、調査立法に従事する事務局スタッフの充実が大前提となる。どの程度の規模、能力が必要とされているのかを、国会との対比によって、検討してみよう。

## 2 議会機構と調査法制スタッフ 国会を例として

### (1) 国会の調査立案機能の規模と能力

国会の場合、議会の事務機能は、議事部門、調査部門、法制部門、庶務管理部門の四部門に分かれている。国会の議会の補佐体制は、衆議院（事務局、調査局、法制局）、参議院（事務局、調査室、法制局）、国立国会図書館（事務局）の三局と裁判官訴追委員会（事務局）、弾劾裁判所（事務局）、憲政記念館（事務局）などのそれぞれ独立した周辺関係機構の複合体である。

平成一五年度の予算定員について、一一月現在数でみるならば、両議院の公務員の定数は、参議院一、三六六人（実員は多少異なる）、衆議院一、八〇三人（実員は多少異なる）となる。両議院の機構を機能別に大ざっぱな区分をするなら次のようになる。

事務総長・事務次長	（参 二、衆 二）
議事部門	議事部（参 三九、衆 八五）
委員部	（参 九六、衆 一八一）
記録部	（参 一八四、衆 二〇二）
庶務管理部門	
秘書課	（参 二六、衆 四一）
警務部	（参 二一六、衆 二八七）
庶務部	（参 一六二、衆 二四六）

管理部 (参二八〇、衆二九〇)

国際部 (参 三〇、衆 三八)

憲政記念館 (衆のみ二二)

調査部門 (法律案の分析、審査資料の調整、調査、アドバイス等を行う)

参院調査室 (分野別の委員会ごとに各一〇名程度)

(二三八、うち調査員(特別調査室専門職定数を含む) 一四七)

衆院調査局 (分野別の委員会ごとに各一〇名程度と調査情報課)

(三〇九、全員調査員として発令、うち調査担当は二七〇程度)

憲法調査会 (参 一七、衆 二〇)

法制部門 (議員の法制に関する立案に資する)

参院法制局 (総務課、法制主幹室、五部体制各一〇人程度)

(法制局長以下計七六、うち立案職員五九)

衆院法制局 (法制企画調整部、五部体制各一〇人程度)

(法制局長以下計八〇程度)

この他に、国立国会図書館(予算定員九二一、うち調査立法考査局一七三)がある。

調査立法考査局も会派と議員の調査、立法活動に対して資料収集、アドバイス等を行っている。

国会職員は、特別職国家公務員である。そして、調査室は事務局採用職員の枠での採用、法制局は独自採用の形態を

採っている。行政府の各府省とは数人の職員出向と研修などの人事交流があるものの、行政府からは形式上も実態上も、完全に独立した組織である。

## (2) 調査体制の発生と発展の経緯

その体制整備の経緯について、調査室を中心に見ておきたい。

戦後、日本国憲法による政治体制となり、国会には、国立国会図書館とその調査部門、衆参各議院には、それぞれ法制局と調査室が置かれた。後者は、当初各委員会直属の専門員が置かれ、委員部職員がこれを補佐するという体制であった。調査機構はその後漸次拡充され、事務局から半ば独立した調査室という組織に成長した。これらの立法府の組織の必要性を認め、各機関が設置されたのは、GHQの強い意向によるものであった。その理由は、戦後の国民主権、国会中心主義の下で、国会の自主的な立法能力を高めるためであった。

常任委員会調査室制度は、憲法が昭和二十一年一月に公布、二十二年五月に施行され、国会が主権者たる国民を直接代表する機関として、国権の最高機関とされるという、統治機構の大変革が行われたことに伴うもので、三読会制による本会議中心主義の旧議院法を廃し、委員会中心主義の国会法を制定した際に生まれた。帝国議会においては、全議員による全院委員、会期ごとに任命される常任委員、適宜本会議が付託する事項にかかる特別委員があり、それぞれ委員会を構成していたが、本会議の審議に資するための予備的審査機関でしかなかった。

戦後制度の基本的な事項については、GHQが命令といえるほど強力な、詳細な指示が行われていたことはすでに広く知られていることであるが、国会制度が例外ではありえなかったのである。

昭和二十一年一月四日に、(一) 主たる活動分野について少なくとも一つの常任委員会を設置する、(二) 各常任委員会及び予算分科会に対し、事務所、事務職員及び専門的職員を国費で提供する等の示唆がなされ、昭和二十一年二月六日には、「すべての議員は、議案を発議することができる。議案が事務総長の手元にファイルされたときに、提出されたものとみなされる。」と、議案の委員会付託は本会議ではなく議長の権限になり、(一) 委員会の審査を経た後に本会議が審議すること、(二) 委員会は法律案の提出権をもつとともに議案を廃案とする権限をもつこと、(三) 委員会は委員会が所管事項に関して国政に関する調査を行う権限をもつこと、(四) 委員会の開会は自主的に決定し、本会議開会要求権をもつことなど、具体的な制度の変革により、常任委員会中心主義が確立された。

常任委員会は、議院の審議の中心的機構として、選挙後初めて招集される国会の初めに選任され、任期中その任にあり続ける専門知識のある委員により運営されることが期待されている。その常任委員会の活動を直接補佐するスタッフ職員として、調査専門員制度が国会法に制定され、昭和二十二年四月に公布、五月三日、憲法とともに施行された。国会職員は、戦前の、天皇の官吏として内閣の行政権の下にあった状況から一転し、国会の直接監督の下に置かれることとなり、常任委員会専門調査員と常任委員会書記については、国会法と同時に施行された議院事務局法（昭和二十二年法律第八三号）で、他の職員（参事、副参事、主事）とは別個の扱いとされ、専門調査員と書記は、職務上、直接常任委員長の命を受け調査を掌るとされた（議院事務局法第一条）

さらに組織と事務分掌に関する規定を明確にするため、昭和三十〇年五月に両院は常任委員会調査室規程を制定し、調査室制度が確立されたのである。<sup>4</sup> こうした経緯からすると、国会において、調査、法制機能は、立法府が行政機関からの影響を排し、その中枢機能を果たすための改革に伴って発展してきたことが分かる。

## (3) 調査・法制部門整備の効果

さて、上述の調査、法制部門の人員を集計すると、国会では、調査法制執務部門において、参議院では三三〇人、衆議院では四一〇人程度、図書館では一七〇人程度、合計九一〇人程度が働いていることになる。

これを、国会議員一人当たりの調査立案関係職員として捉えると、参議院では議員一人につき一・三人（職員数三三〇／議員定数二四二（平成一七年七月まで暫定的に二四七）の専門スタッフ的な職員を有していることになる。つまり、衆議院では、議員一人につき〇・九人（職員数四一〇／議員定数四八〇）のスタッフを有していることになる。つまり、議員一人に対して一名程度は職員が配置されているのであり、国会が連日の濃密な審議を円滑に行いうる基盤となっている。

議員立法は、その活性化が期待され、次第に件数が増加してきており、一年間に提出件数で一〇一件（全体の三四％）、成立件数では二七件（全体の一一％）を占める。その特徴は、国民生活に密接に影響を及ぼす法律案、基本法的な重要法案ほど、議員立法となるものが多いという点にある。

とはいえ、議会の議員提出法律案はまだ少なく、さらに増やすべきであるというのが、各党、各院の共通した見解であるといえる。

## ・過去一年間の法律案の処理状況

第一五五回臨時会（平成一四年一〇月・一二月）

法案件数（新規のみ）    内閣提出    七一    参・議員提出    一五    衆・議員提出    九

成立件数 (含継続案件)	七八	〇	九
第一五六回常会 (平成一五年一月・七月、			
法案件数 (新規のみ)	内閣提出一二一	参・議員提出 一八	衆・議員提出 五一
成立件数 (含継続案件)	一二八	二	一四
第一五七回臨時会 (平成一五年九月・一〇月衆院解散)			
法案件数 (新規のみ)	内閣提出 六	参・議員提出 五	衆・議員提出 三
成立件数 (含継続案件)	七	〇	二
合計			
法案件数 (新規のみ)	内閣提出一九八	参・議員提出 三八	衆・議員提出 六三
成立件数 (含継続案件)	二二三	二	二五

なお参議院の件数が衆議院より少ないのは、参議院内で検討されていた案件が、政党政治の中で党内バランスによって衆議院提出にされてしまうことが多いためであるといわれており、実際には、参議院議員の調査研究が少ないというわけではない。

各院の議員は、各会派内での部会等に所属し、そこで政府案原案段階から内容を研究し、与党の場合は、政府案の内容形成に深くコミットし、野党であるなら、来るべき政府案に対抗する対案を策定したり、審議・審査内容についての準備を行うこととなる。また、政府案作成の動きとはかわりなく、会派、会派を超えた有志、個人などのさまざまな



段階で、社会問題に対応するために必要な法案の作成準備を進めることも多い。

議員立法を行う場合、発議した議員は答弁者としての責務を果たすことになる。消費税廃止法案を野党側が提案した時のように、政府側の政策を全面的に否定する場合には、与党側は、行政府各省の担当者の応援を得て、熾烈な質疑を行うこととなり、答弁者議員達は、行政官庁の協力を全く期待できない状況の中で、極めて高度な質問に対応する必要性に迫られることになる。

国会での審議・審査の対象には、法律案、予算、決算、条約、国政に関する調査などの類型があり、議員は、それらの審査に関して、いずれかの常任委員会に所属し、場合によっては特別委員会の委員となり、各会派の持ち時間の範囲で、質疑を行い、必要があるときには討論、決議を行う。

こうした各院の議員の立法活動を支えているのは、国会各院が独自に備えている調査、法制部門の実務的機構である。

#### (4) 調査・法制部門の活動

国会での調査法制部門の活動のあらましは、以下のとおりである。

##### Ⅰ 国政に関する通常時の調査（調査室）

職員の単独出張による調査活動（自由に特定テーマで各地に調査を行うものである。一調査室平均年間二、三件、数十万円の予算あり）

図書購入（各室年間一〇万円程度と特殊案件分とがある）

海外単独派遣調査(事務局から人物指定、予算あり)

客員調査員の招聘(大学教授など外部専門家を任期不定で、半年から一年程度とし二年を限度とする)

特殊案件調査(講師を招聘、予算の範囲内)

委託調査(外部委託) 例…文教調査室なら諸外国の知的財産法制度における著作権制度の位置づけとその概要Ⅱ著作

権情報センターへ委託

憲法調査会では、外国の憲法事情について

政策研究誌(参議院では「立法と調査」、衆議院では「調査」)の編集発行

共同調査(所管をまたがる調査のための研究体)

審議要録の作成保存(委員会の活動概況についての記録資料)

## Ⅱ 各法律案(予算、決算、条約を含む)の審査のための事前調査(調査室)

所管省部局担当者からの事前の説明聴取(法制局も合同することが多い)

関係資料収集及び分析(府省の法令に基づく提出資料、依頼による提出資料、統計資料

利害関係者等の意見の聴取、世論動向(新聞等)の収集、関係法令の調査など)

法案内容の制度と内容の適切さの検討(法律案参考資料の作成)

委員会、本会議審査等の個別議員の質問事項、投票態度等についての技術的助言

院内会派等の勉強会での説明

法案調査、国政調査のための公聴会、参考人、地方・国外への委員派遣等の準備と同行

### III 法案の立案等（調査室、法制局）

委員会、各会派協議会、会派、議員等による法律案の骨子案・要綱等の起案、内閣提出法律案等の修正案の骨子案、附帯決議（調査部門のみ）、単独決議（調査部門のみ）等の起案、技術的助言など

### IV 法案の条文起案、法制執務審査（法制局）

法律案・修正案の条文の起案調製、

法案の憲法適合性の審査

### V 法令集の編さん（法制局）

現行法規総覧の監修、各回次の「国会制定法」などの記録資料作成

国会においては、約九〇〇名の専門的職員が以上のような活動をしている。しかし、議員立法に対する取り組みは、その件数の内閣提出件数に対する比率に端的に現れているように、なおほるかな発展途上といえる。歴史的に形成されてきた行政府の法案提出における優位性は極めて強固である。どの部門にもそれぞれの機能があるものであるが、議会の存在意義の実現は、調査立案部門にかかっているといえる。もし、それが十分に機能しないなら、議会と議員の議案（法令）立案審査と行政調査能力は質的に構造的な問題があるとみるほかはなくなる。

## (3) 都道府県の議会機構と調査法制スタッフの位置づけ

都道府県議会事務局の場合は、大きく総務部門、議事部門、調査部門の三部門に分かれている。ただし、一部の都道府県には、秘書部門、図書部門というものも存在するが、予算上の定員は少ない。基本的に、都道府県議会の事務局機構は三部門構成であるといつてよい。

調査部門は、調査課、政策調査課、政務調査課、調査広報課、政務調査室などいくつかの名称でおかれているが、議事調査課という名称で議事部門と一体のところがあるのは国会と大きく異なっている。その特徴は、調査部門と法制部門とがいまだ分離していない、または法制執務部門が存在しないという点であり、議会内に調査・法制執務を担うことができる人員の量が不足していることを物語っている。

それでも、調査課系統が独立している議会事務局（三四道府県）に着目してみると、それらの職員の合計は三七〇人である。これを一道府県平均に直すと、調査部門に一人が配属されていることになる。これは、調査部門の規模として妥当な数値とはいえないであろう。なぜなら、平成一四年七月調査の都道府県議員数は、条例定数二、九一〇人、一都道府県あたり六二人だから、調査立法スタッフは各議会平均で議員一人当たり〇・一三人、つまり、国会に比べてスタッフ数は一〇分の一に過ぎないことになり、非常に少ないといわざるをえないのである。

ちなみに、戦前の旧憲法の下では、国においても、法制局は内閣にのみ存在し、国会には調査部門も法制執務部門も存在しなかったのであるから、地方公共団体の場合は、当然、議会事務局機構は存在しないも同然であった。国会議員が法規的性格の強い議員立法を発議できるのは、その補佐のためにこれらの部門を制度的に確立したことが大きな意味をもっているのであるから、地方議会においても、議員がその議案提出権を活用できるようにするためには、公務員と

して行政部門から独立した専門的職員の協力を制度的に確立する必要があるといえるだろう。

現在、地方議会の専門的職員の確保については、いくつかの重大な問題が存在する。しかし、地方議会の体制に関しては、国会が五〇年前に要求されたものと同質の自治体政府行政機構の民主化、自立化が求められ、地方分権一括法以後の状況に対応するためにその能力の一層の向上と拡充が求められている。一方で、国会に比べ有利な点もある。他の都道府県の議会事務局との情報共有、共同作業も可能であるという点であり、その時々に見れる行政課題に対する立案に関して、全国的に協力して進めることができるという点である。協力体制を機制的に形成することは十分に可能であり、相互研究協力が都道府県議会議長会などにおいてもようやく試みられ始めているようである。

#### 四 立法政策過程における調査担当職員の任務

##### 1 政策循環過程の中の調査と法制執務

議会の調査担当職員が果たすべき役割について、検討してみたい。

政策過程は、一般的に、plan do seeの多重の循環過程として捉えられるであろう。多重というのは、そのような循環過程は、自己相似的にどこにでも見いだせるからである。統治構造においては、ある政策目的の実現のために立法がなされ、立法を実現するために行政を行い、行政の個別的な結果について司法や世論が判断し、それらの判断を受けて新たな政策目的のために立法が行われ、という大きな循環がある。

統治機構の当事者を捉えて見るならば、議会が立法し、長又はその部局が議会の定立した条例に基づいて行政を行い、その行政のあり方について監査機関の監査や利害関係者からの審査請求などが行われ、その結果に基づいて再び議会がこれを探り上げていくという循環を描く。

法的側面に着目するなら、まず法規範としての条例(規則)が定立され、それにのっとり執行(規則・予算・計画)がなされ、行政評価や決算の検査などが行われていく。

以上は、おそらくは、戦後地方自治制度が制度的な統治機構の前提として想定している政策循環過程の理念である。

しかし、循環の多重性はそれだけにとどまらない。それぞれの中にも小さな政策の循環過程があり、戦後の地方自治においては、長を中心としたサイクルが圧倒的に全体の中心を占めてきたとみることができる。議員による条例案の提出は前述のようにほとんどなく、自治体においては、議会がほとんど関与できない総合計画がまるで条例や予算の上位に位置するかにように重視されている。さらに最近の動きをみると、行政計画、行政評価、住民参加手法などの発達により、執行部中心の政策循環過程はますます強化の一途であるといえる。

審議会による答申、これを承けた形で担当課の条例起草、そして長の条例提出、その結果としての議会の条例案原案可決、条例案によつて委任された事項に関する知事の規則制定権の行使という形で、現実の条例制定、実施作業は進められている。執行住民の声を取り入れるのはよいことだが、この政策過程には虚構もみられないわけではない。長が提案する条例案の正統性の根拠となる答申を出した機関が審議会であれ住民(県民)会議であれ、それらの機関は、本来の意味で住民の正統性のある代表意見にはなり得ないものである。議会の「法」は自治体の最重要の「計画」なのであり、法の立案過程と議会の役割が再認識されるべきである。

## 2 調査担当職員が担うべき任務

地方自治体の調査担当職員は、まだその役割が十分に機能しているとはいえないが、今後、地方議会の立法活動のために、専門的な調査立案の補佐機能を發揮できるように規模と能力が充実されていく必要に迫られている。その機能はすぐに十全に実現できるというわけではなく、次のような必然的な強化の段階があると思われる。

第一段階 一般的な法制度・非法制的制度の調査、統計的事実の調査をおこなうこと

第二段階 政党、党派、議員の審査資料の調整と実際的アドバイスをおこなうこと

第三段階 個別政策の立案、法制化作業という立法事務をおこなうこと

第一段階においては、調査部門の職員は、少なくとも条例に関連する法的な専門知識を知り、政策的課題に対する客観的な情報の入手ができなければならない。問題点の把握は法的状況と社会的状況の把握から始まるからである。議員から見れば、審議と情勢の調査のための客観的な資料のよりどころとして、議会の調査部門があてにできるものにならなければならない。現在は、調査部門は議員からの情報提供・調査依頼に対して自ら応じるということとは少なく、多くは行政部門から資料を取り寄せるか、行政部門への連絡役となることで終わっているのである。これでは、議会の調査立案機能が自立しているとはいえない。この現状は、まず、正確な情報の入手、提供を調査部門が自立して行えるようになることで変えることができる。

第二段階においては、調査部門の職員は、ほとんど長から提出されてくる条例案等の議案に関して、これを議会として審議するために必要な参考資料を調製する必要がある。現実にはそれはいまだにほとんど実現されていない。議員は、議会事務局ではなく行政の所管部課に情報を求めている。地方自治体の議会事務局では、事前に審議資料を調製する

人的、時間的な余裕はまったくなく、おそらく、長の部局からの協力体制も不足している。

しかし、長部局もまた国の各省からの強い影響下で条例案を提出していることがほとんどなのであって、機関委任事務が廃止され、本来の二元代表制が実現可能になってきた現在。この状況は変えられなければならないものである。地方自治体が独自施策を実現するなら、独自情報は自ら収集整理できなければならない。

調査部門の職員は、十分な情報を収集し、行政から自立した立場で、議員に対して審議に関し適切な助言を行えるように専門知識を身に付ける必要がある。そのためには、ある程度、各行政分野ごとに専門知識をもつ職員が必要になる。議事部門と調査部門は明確に機構を分割すべきであろうし、定員もさらに確保すべきであろう。

第三段階においては、個別政策の立案、法制化が必要となる。

民主主義の観点からみた地方自治とは、地方（地域）における法治主義の徹底ということにほかならない。行政から独立した住民代表機関たる議会による条例制定がその具体的な現われということになるが、現在は行政の長の提出した条例を原案通りに通過成立させているだけなので、形式的意味ではともかく、実質的には大問題を抱えているといわざるを得ない。つまるところ、地方自治において、地方議会の本来の役割は、議会内部からの条例案提出が主体となり、自由な審議が行われ、そして修正や否決が頻繁に起きるようであれば果たしていることにならないのである。そのためには、議会が、内部において条例案を起草できる機構を持つ必要があり、現在のところ行政部局側にしかみられない法制執務担当の機構（法制担当と法令審査会など）を、議会内部に確立することが必要になる。

これらの各段階は、現実には、また第一段階の動きが起きつつあるという程度にすぎない。その実現のためにはどうすればよいのか。



第一に、議会事務局により多くの人員が必要である。現在はあまりに少なく、会議録の整理程度のしごとに追われることになっている。

第二に、議会事務局の調査部門は独立した課以上の機構とすべきである。職務の違いを考慮するなら、議事部門と混同されてはならないのである。

第三に、調査部門の職員は、行政との癒着をなくするため、行政部門（長の部局）から実質的にも独立した身分である必要がある。長部局からの事務局の二、三年周期での出向が普通だが、本来、行政部局からの影響があつては、行政を監視する調査事務は行えないのだから、これは非常に問題のある慣行といふべきである。議会は、職員の独自採用の道を検討すべきなのである。

第四に、モデル条例、条例（例）と称するものが、現在各省から通知等の形式で大量に地方自治体に流されている。おもに市町村のためのものであるが、実質的に、かつての通達と条例準則に似た機能を果たしている。条例の例を示されれば地方自治体には便利ともいえるとしても、地方分権の目的である地方自治体の自主性自立性の発揮の芽をつむものであるから抑制の手段が検討されてしかるべきなのである。

第五に、さらに本質的な問題であるが、国の各省は、内閣提出法律案の作成に際して、必要的条例事項として地方自治体に詳細な内容を指示して条例制定を義務づけあるいは促すということ、そして、その指示のさらに詳細な内容を政省令に委任する規定を盛り込むことを抑制すべきである。地方自治体の組織及び運営に関する事項の法律主義（憲法第九二条）は、そもそもその妥当性に関して検討の余地がある原則であるが、条例制定権というより条例制定義務であるかのような法令の規定が多すぎる。これでは地方自治三原則にそぐわない事態を招きかねないので、国の立法機関とし

て、国会においては、それらの問題はもつと慎重に検討すべき事案であると思われる。

第六に、法制執務の担当職員を議会が保有すること。さらにいえば、法制執務担当は、突き詰めていえば、行政部局ではなく議会が保有すべきものである。行政府が条例制定において案を起草したければ、議会の機関に対して、法的可否を問い合わせ指導を受けるべきなのである。議会の議員が条例案の策定をしたければ、行政機関側の法制担当者に相談するほかにないというのは異常な状況であるといえる。

### 3 政治的中立性

議員に近い存在である議会事務局の職員に関して常に問題となるのは、政治的中立性に関するものであろう。長の部局に在職する一般職公務員は、政治的中立性を要請されている。地方議会の事務局職員もまた同じである。では、基本的に政策的（政治的）な内容のものである条例案の審議資料の調製や議員への助言、議員立法の補佐をすることは、政治的中立性を害するものとはならないのだろうか。

議会内の政党派と議員の政治的スタンスから議会の職員はもともと自由な立場にあり、住民代表である政治家としての政治的中立性を前提とした接触は、長の部局のすべての一般職地方公務員が行っていることである。そして、長の部局の職員は、形式的に政治的に中立であるが、行政の命令権を握っている長は政治家であり、その意思決定は政治的意思そのものである。とするなら、長に対する長部局の職員の対応が政治的に中立であるのと同様の意味で、議会議員に対する議会事務局の職員の対応も政治的に中立でありうるというべきであろう。地方自治が戦後体制の中で二元代表制を採用したとき、執行機関である長の政治的中立性、党派の超越性という前提は喪失し、住民に直結した政治的存在になっ

たことを忘れてはならない。その下で働く職員もまた、知事の政治的判断を体現して動いている存在に過ぎないのである。

むしろ、議会議務局の調査担当部門に求められるのは、こうした長の部局からの自由・不偏不党性の確立である。公務員としての政治的中立性とは、長の部局にあつては、長の命令の下で条例と法令にしたがつて主観的な価値判断を雑えずに事務処理することである。一方、議会の調査部門にあつては、長の政治的な指揮命令系統に属する長の部局の価値判断に惑わされずに、客観的に価値のある行政情報を収集整理し、あらゆる政治的立場の議員達の政策判断の材料となる客観的に価値のある政策情報を提供することである。

長の部局の行政情報の仲介役にとどまるならば、それは長の政治的影響力を議員に仲介するだけの存在であつて、むしろ政治的中立性を害していると考えるべきなのである。

## 結論

以上のとおり、地方議会には、その立法能力を補佐すべき立法事務機関は、その必要性にもかかわらずいまだ未整備の状況にあるといわざるを得ない。地方分権を進め地方自治体の自主性自立性を高めるといつてみても、その中心となるべきものは、二元代表制の完全なくみにこそあるべきなのに、現実には、法治主義の担い手であるべき議会は、その能力を発揮できる態勢をまだほとんど整えていない。

行政は議会の意思決定による法（条例）に基づいて執行されるべきであり、これを地方における法治主義というならば、さらに端的に「議会主義」と呼んでも差しつかえないであろう。議会主義を確立し擁護発展させることが、今後、地方自治における大きな課題であるというべきであろう。そのためには、議会議員が、その政策、行政上の情報と理論に関し、知事部局に過度に直接的に依存することがないように、調査・法制執務の流れを議会中心に変えていくことが必要である。長の部局からは、資料提供など客観的情報の入手を主体とするようにし、政策的な意向に関する直接的な影響力を遮断しないかぎり、議会としての独自の政策決定はできず、議会が自立しない限り、国の各省からの法に基づいた詳細な統制のしくみを変えることもできない。

議会変革の実体的な推進方策として、議会の調査担当部門職員には、行政機関以外の情報を集め客観的な独自の視点を確立し、社会現象と法制度に対する調査、分析、批判の能力を発揮できるように体制づくりをすること、特に、議会・議員たちの参謀として立法作業を行うスタッフの人事上の処遇を、知事部局から完全に独立させることが重要な鍵を握っている。そこで、議会の調査担当部門は、情報の中核として人的、財政的な拡充が必要である。

そのためには、まず、条例案に関する議員の理解のための審査関係資料の調製を行い、長の部局の各所掌事務担当からの資料入手、独自の資料の入手、法的内容の分析、社会問題の分析を議会スタッフとして独自に行うように変える必要がある。行政に対する調査は、その情報提供を求める根拠を付与するための条例を整備するべきかもしれない。

次に、地域の独自性を発揮する議員立法が行われないようでは、民主主義的な意味での法治主義を実現したとはいえない。日本の地方自治の現状はその原則的な自治のあり方からはるかに遠い状況にあるので、議会側が行政状況の調査を行い、条例案骨子、要綱等の起案ないし議員立法につなげることができるように、その道すじを切り拓くことが必要

である。そのためには、議会の調査部門が調査の中心となるべきであるし、さらに、議員の要求を条文化し、憲法や国の法令との関係を調整し、地方自治体内での条例体系の整合性を確保する機能を果たす法制執務担当者を議会内部に設置することが必要である。また地方議会の規模は、行政機構の規模よりはるかに小さいので、その専門的な個別分野における能力をどう確保するかが大きな課題となるが、各自治体の調査部門間で人と情報の連携を深め、場合によっては国会とも連携し、新しい自治立法の体系的整備を行っていくことが一つの合理的な解決策となりうる。現に、国会の各部門と一部の県議会との間では、そのような人事交流がすでに始まっている。ちなみに、そうした人事交流は、府省においてよく見られるような国側の公務員が地方自治体の上級ポストに出向し、縦割行政を助長しているようなものではなく、「対等協力」の立場に立つものであるようである。

地方自治体の中心にあるべきものは、戦前型の中央に顔の向いた長主導の自治行政ではなく、議会の合議制を通じて培われた住民による意思形成であるべきである。そのとき、議会の議員が、知事部局側に知識情報を依存しては存在意義が失われる。議会の弱体は、住民投票、パブリックコメント、市民会議方式などの住民の「参加の政治」を進展させてきた。しかし、議会を迂回する意思形成手法の進展は自治体民主主義にとって両刃の剣である。議会は、住民の立場から自ら問題を発掘し、行政とは違った視点から立案し、知事提出議案に対しても、それが知事独自のものではあれ国の法制度の反射的内容のものであれ、地域有権者の立場に立って実質的な審議ができるように環境を整える必要がある。議会は、人的財政的な制約があるとしても、議会の審議内容の質的向上を図り、住民代表機関としての自治立法策定能力を確立する必要がある。議会が十分な機能を果たせるかどうかは、その一般的な審査の水準を担保するスタッフ機構の規模と能力にかかっているのである。

- (1) 鈴木俊一「回想・地方自治五〇年」ぎょうせい(平成九年)五一頁にGHQからの強い要求によって行われたことが証言されている。筆者は当時内務省人事課長。
- (2) 松本英昭著「新版逐条地方自治法」学陽書房(平成十三年)一五二頁。
- (3) 議会の適正な定数を求める基準については、これまで研究が少ない分野である。内田満「政党政治の政治学」三二書房(一九八一)の国会における必要数に関するものなど、わずかである。
- (4) 松本、前掲書一九四頁。
- (5) たとえば、平成一五年一月一八日の消防庁次長から各都道府県知事に宛てた通知「火災予防条例(例)の一部改正について」では、防火対象物の喫煙に係る制限については、近年における国民の喫煙率の低下及び喫煙に関する意識等の社会情勢の変化に対応する必要がある、また、(略)等が建築されていることに対応する必要があることから、火災予防条例(例)の一部を別添のとおり改正することとしたので通知します。
- ついては、貴都道府県内の市町村に対しても、この旨周知されるようお願いします。」とあり、火災予防条例(例)(昭和三六年一月二二日 都道府県知事あて 消防庁長官)の条文の改正部分が新旧対照表として配付されている。
- (6) 創設から調査室の設置に関する経緯は、衆議院常任委員会調査室「衆議院常任委員会調査室三〇年の歩み」(昭和五二年)一頁から一七頁によっている。

## 参考文献

- 全国都道府県議会議長会事務局「全国都道府県議会議会便覧」(平成一四年現在)
- 同 「第九回都道府県議会議会提要」(平成二二年)
- 松本英昭著「新版逐条地方自治法」学陽書房(平成一三年)
- 参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会暖冬調査室「第一四五回国会(常会) 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案(閣法第九一号)【参考資料】」(平成一二年八月)

上野裕久「わが国市町村議会の起源」信山社（一九九八年）

松本英昭「要説地方自治法 新地方自治制度の全容」ぎょうせい（平成一四年）

猪野積編著「新地方自治法講座 条例と規則（一）、（二）」ぎょうせい（平成九年）

市民立法機構編「市民立法入門」ぎょうせい（二〇〇一年）

松永邦男・長谷川彰一・江村興治「地方自治総合講座 自治立法」ぎょうせい（平成一四年）

山口道昭「自治体実務からみた地方分権と政策法務」ぎょうせい（二〇〇〇年）

細田大造「ゼロから始める政策立案」信山社（二〇〇一年）

山代義雄「改訂版 新・地方自治の法制度」北樹出版（二〇〇一年）

北村喜宣編著「ポスト分権改革の条例法務 自治体現場は変わったか」ぎょうせい（平成一五年）

木佐茂男編著「自治体法務入門第二版」ぎょうせい（二〇〇〇年）

木佐茂男編著「自治立法の理論と手法」ぎょうせい（平成一〇年）

宇賀克也編集「地方分権条例制定の要点」新日本法規（平成一二年）

市町村シンポジウム実行委員会「条例づくりが地域をかえる」公人社（一九九九年）

田中孝男「条例づくりへの挑戦」信山社（二〇〇二年）

鈴木俊一「回想・地方自治五十年」ぎょうせい（平成九年）

（本稿は、平成一五年に全国都道府県議会議長会の職員研修会において行った講演内容を基に書き起こしたものである。）

（本学法学部教授）